

Д. Лук'янець доктор юридичних наук, доцент, завідувач кафедри кримінально-правових дисциплін ДВНЗ «Українська академія банківської справи НБУ»

ПРО СПІВВІДНОШЕННЯ МЕТОДУ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА ТА МЕТОДІВ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

Анотація: у статті розглядаються підходи до визначення змісту методу адміністративного права та співвідношення методу адміністративного права з методами адміністративно-правового регулювання. Аналізуються методи правового регулювання, що використовуються на рівні окремих норм права та на рівні окремих нормативно-правових актів. Пропонується авторський погляд на зміст методу адміністративного права.

Ключові слова: метод адміністративного права, метод адміністративно-правового регулювання.

Аннотация: В статье рассматриваются подходы к определению содержания метода административного права, а также соотношение метода административного права с методом административно-правового регулирования. Анализируются методы правового регулирования, которые используются на уровне отдельных норм права и на уровне отдельных нормативно-правовых актов. Предлагается авторская точка зрения на содержание метода административного права.

Ключевые слова: метод административного права, метод административно-правового регулирования.

Annotation. Under analysis there are problems of content of method of administrative law and method of administrative-law regulation especially its interrelation.

Key words: method of administrative law, method of administrative-law regulation

Серед дискусійних питань теорії адміністративного права проблема змісту методу адміністративного права є однією із найменш досліджених. Проте саме правильне розуміння змісту методу адміністративного права дає можливість логічного пояснення змісту деяких інших категорій теорії адміністративного права, наприклад пояснення характерних ознак адміністративно-правових відносин.

Коріння проблеми, на нашу думку, полягає в тому, що часто помилково ототожнюються дві різні за змістом наукові категорії: «метод

адміністративного права» та «метод адміністративно-правового регулювання». При цьому заплутаність в проблему рівною мірою вносять як теоретики права, так і представники галузевої науки адміністративного права.

Як відомо, терміном „метод” найчастіше позначають спосіб досягнення якої-небудь мети, вирішення конкретного завдання. Описати метод правового регулювання означає розкрити його (правового регулювання) технологію, охарактеризувати інструменти, за допомогою яких здійснюється правове регулювання та способи їх використання.

В теорії права категорія «метод правового регулювання» використовується переважно в контексті побудови структури системи права, зокрема при виділенні критеріїв поділу права на галузі. Як правило, прийнято виділяти два методи правового впливу: метод децентралізованого регулювання і метод централізованого, імперативного регулювання. Метод децентралізованого регулювання побудовано на координації цілей та інтересів сторін у суспільних відносинах і застосовується для регламентації відносин суб'єктів громадянського суспільства, що задовольняють у першу чергу свої приватні інтереси, тобто у сфері галузей приватноправового характеру. Метод централізованого, імперативного регулювання базується на відносинах субординації між учасниками суспільних відносин. За його допомогою регулюються відносини, де пріоритетним, як правило, є загальносоціальний інтерес. Централізовані, імперативні методи використовуються у публічно-правових галузях (конституційному, адміністративному, кримінальному праві) [1, с. 261].

Різновидом наведеної точки зору є позиція М.Н. Марченко, який також виділяє два основних метода правового регулювання, один із яких називається авторитарним методом правового регулювання, а інший – методом автономії. На його думку авторитарний метод, або, як його ще називають, метод владних приписів (імперативний метод), представляє собою такий спосіб правового регулювання, за якого особі або особам –

учасникам (суб'єктам) правовідносин надається лише один, строго визначений варіант поведінки. При цьому нормами права точно визначаються порядок виникнення і припинення, характер, обсяг і зміст прав і обов'язків сторін – учасників суспільних відносин, врегульованих за допомогою даних норм права. Сутність іншого методу правового регулювання – метода автономії або диспозитивного методу полягає в тому, що нормами права встановлюються не заборони або приписи певної поведінки, а лише межі, в яких учасники суспільних відносин самостійно визначають варіанти своєї взаємної поведінки, самостійно встановлюють свої взаємні права та обов'язки [2, с. 444].

Іноді, крім зазначених імперативного і диспозитивного, як методи правового регулювання властиві окремим галузям права виділяють також методи заохочення, автономії і рівності сторін, рекомендацій, переконання та примусу тощо [3, с. 235].

В той самий час, слід відзначити, що сучасні дослідники цілком справедливо звертають увагу на те, що, наприклад, адміністративному праву рівною мірою притаманні як імперативний, так і диспозитивний методи правового регулювання [4, с.74–77], що ставить під сумнів положення теорії права про імперативний метод правового регулювання як характерний атрибут адміністративного права. На цю суперечливість свого часу звертав увагу В.Д. Сорокін, який піддав критиці існуючі в теорії права і галузевих юридичних науках погляди на зміст методів правового регулювання, розвиваючи при цьому ідею про єдиний для всіх галузей права метод правового регулювання [5, с. 97–130].

Але майже у всіх точках зору на зміст методів правого регулювання є спільний момент, який полягає в тому, що метод правового регулювання визначається характером і змістом регульованих відносин, тобто предметом правового регулювання. Відповідно до галузевих ознак формуються основні характеристики метода правового регулювання [6, с. 222].

В такому випадку можна стверджувати, що описати метод правового регулювання притаманний галузі права можна тільки тоді, коли чітко визначені межі предмета правового регулювання для цієї галузі. Очевидно, що якщо між предметом і методом існує зв'язок обумовлюючого характеру, вони одночасно не можуть бути підставами класифікації галузей права. Свого часу С.С. Алексєєв справедливо зазначав, що вирішальною рисою галузевого методу правового регулювання є загальне юридичне положення суб'єктів відповідних правовідносин, їхній правовий статус [7, с. 134–135]. А характерне для предмету правового регулювання взаємне положення сторін правовідносин визначає, у свою чергу, характер впливу на зміст та підстави виникнення цих відносин.

Зазначений підхід використовує Д.М. Бахрах, який для описання методу адміністративного права пропонує схему, згідно з якою головні ознаки методу правового регулювання виявляються при відповіді на такі питання:

- яким є встановлюване юридичне положення сторін;
- з якими юридичними фактами пов'язується виникнення, зміна, припинення правовідносин;
- як визначаються права та обов'язки суб'єктів правовідносин;
- як вони захищаються.

За допомогою цієї схеми Д.М. Бахрах виділяє два найбільш специфічних, якісно визначених методи правового регулювання – адміністративно-правовий та цивільно-правовий [8, с. 4–5]. Таку ж схему використовує В.І. Тertiшніков, характеризуючи метод цивільного процесуального права [9, с. 5–6].

Відомо, що юридичним змістом відносин є суб'єктивні права та юридичні обов'язки сторін, а фактичним змістом є безпосередня діяльність суб'єктів, спрямована на реалізацію зазначених прав та обов'язків. Очевидно вплив на цей елемент суспільних відносин буде мати вираз у способі визначення прав та обов'язків. Для відносин юридично-рівноправних

суб'єктів нормами права встановлюються лише загальні правила поведінки, її межі, права і обов'язки описуються в загальному вигляді без кількісних і якісних характеристик, а конкретність таким правам і обов'язкам надають самі суб'єкти правовідносин.

Для відносин за участю владного суб'єкта характерним є те, що права і обов'язки суб'єктів таких відносин встановлюються максимально конкретно і закріплюються у нормативно-правових актах.

Характер впливу на підстави виникнення відносин буде визначатися виходячи із змісту впливу на зміст відносин, описаний вище. Оскільки для відносин юридично-рівноправних суб'єктів характерно те, що конкретність правам та обов'язкам надають самі суб'єкти, то головним фактом на підставі якого вони виникають має бути дія пов'язана із їх взаємним волевиявленням. Найбільш відома форма такого волевиявлення – це договір.

Для двох інших варіантів головною підставою виникнення відносин має бути дія пов'язана з одностороннім волевиявленням сторін, причому форми такого волевиявлення можуть бути різними.

Що стосується об'єкта відносин, то цей елемент не має визначального значення для описання методу правового регулювання, оскільки з приводу однакових предметів, благ, цінностей, дій тощо можуть виникати самі різноманітні відносини, між різними за своїм правовим становищем суб'єктами і з різних підстав.

Таким чином, чітко визначених галузевих методів правового регулювання може бути лише три, причому при їх реалізації можуть бути одночасно задіяні різноманітні правові норми, як імперативні, так і диспозитивні. Ці методи відповідно можна іменувати як „метод цивільного права”, „метод адміністративного права” і „метод судового права” і вони відповідають сучасним цивільному, адміністративному і процесуальним галузям права.

Таким чином, для характеристики методу адміністративного права слід розглядати галузь адміністративного права в цілому, у сукупності всіх норм, що містяться у законодавчих актах, які є джерелами адміністративного права.

В той самий час у переважній більшості вітчизняних підручників з адміністративного права, які фактично є концентрованим вираженням основних положень теорії адміністративного права, метод адміністративного права розглядається не як метод правового регулювання притаманний окремій галузі права, а як метод адміністративно-правового регулювання [4, с.74; 10, с.8; 11, с.21] або як адміністративно-правовий метод регулювання [12; с.21-22]

На нашу думку, метод адміністративно-правового регулювання коректно розглядати лише в межах аналізу змісту підзаконних нормативно-правових актів, які традиційно вважаються правовими актами управління. Даний метод реалізується не законодавцем, а переважно суб'єктами виконавчої влади, які в таких актах реалізують власні владні повноваження. Відтак для адміністративно-правового регулювання буде дійсно справедливим акцентувати увагу на переважаючій ролі імперативних норм, тобто саме методу імперативного регулювання.

Ще одним важливим моментом, який стосується методів правового регулювання є те, що різним рівням правового регулювання притаманні власні методи правового регулювання. Такими рівнями, крім рівня галузі права, можна вважати, зокрема, рівень окремої правової норми і рівень нормативно-правового акту.

Метою регулювання одиничної норми є, як правило, визначення міри можливої або належної поведінки певного суб'єкта. Ці цілі реалізуються за допомогою відомих диспозитивного та імперативного методів, а саме: надання суб'єктивного права та встановлення обов'язку або заборони. Але до цих трьох методів правового регулювання необхідно додати ще один – метод констатації. Сутність методу констатації полягає не у визначенні міри можливої або належної поведінки, а у закріпленні юридично значущих ознак

того чи іншого об'єкта (суб'єкта, предмета, явища), тобто таких ознак, які мають значення для юридичної кваліфікації. Так, наприклад, ч. 1 статті 40 Цивільного Кодексу України установлює, що фізична особа визнається недієздатною з моменту набрання законної сили рішенням суду про це. В даному випадку констатуються часові характеристики моменту, з якого фізична особа визнається недієздатною. У свою чергу, у статті 80 ЦК зазначено, що юридичною особою є організація, створена і зареєстрована у встановленому законом порядку. Юридична особа наділяється цивільною правоздатністю і дієздатністю, може бути позивачем і відповідачем у суді. В даному випадку закріплюються, констатуються ознаки юридичної особи.

На рівні нормативно-правового акту можна виділити вже інші методи правового регулювання і, знову ж таки, в залежності від мети правового регулювання. Якщо метою прийняття нормативно-правового акту є визначення правового статусу того чи іншого суб'єкта, то основним методом правового регулювання буде статусний метод. Статусний метод передбачає визначення за допомогою різноманітних правових норм правосуб'єктності певного учасника правових відносин, тобто визначення кола притаманних йому суб'єктивних прав і юридичних обов'язків, а також його право- і дієздатності. Яскравими прикладами нормативно-правових актів, в яких використано саме статусний метод правового регулювання є Закони України „Про місцеві державні адміністрації”, „Про Національний банк України”, „Про Антимонопольний комітет України”, „Про державну податкову комітети тощо.

Якщо метою нормативно-правового акту є регламентація процедур реалізації суб'єктивних прав або юридичних обов'язків суб'єктів служби”, „Про державну службу”, положення про міністерства, державні правовідносин, то для правового регулювання використовується метод надання процесуальної форми. Такий метод правового регулювання використаний в усіх існуючих процесуальних кодексах, в Законах України

„Про звернення громадян”, „Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців” тощо.

Досить часто в нормативно-правових актах використовується метод відносин відбувається шляхом визначення моделей суспільно-шкідливої, небажаної для суспільства поведінки і встановлення заходів юридичної відповідальності за вчинення відповідних діянь. Такий метод, зокрема використаний у Кримінальному Кодексі України, Кодексі України про адміністративні правопорушення, Законах України „Про захист економічної деліктного регулювання, який полягає в тому, що регулювання суспільних конкуренції”, „Про захист від недобросовісної конкуренції” тощо.

Ще одним, досить яскраво вираженим методом правового регулювання, який використовується при створенні нормативно-правових актів є метод правових режимів. Сутність цього методу полягає у встановленні правил здійснення тих чи інших видів діяльності, без надання їм чітко визначеної процесуальної форми. Зокрема такий метод правового регулювання широко використовується в Цивільному, Бюджетному та Митному Кодексах, Законах України „Про зовнішньоекономічну діяльність”, „Про банки і банківську діяльність”, „Про електроенергетику”, „Про телекомунікації” тощо.

Слід зауважити, що зазначені методи є універсальними і в багатьох випадках використовуються в комплексі.

З урахуванням викладеного, можна запропонувати наступні визначення понять «метод адміністративного права» та «методи адміністративно-правового регулювання»:

Метод адміністративного права – обумовлений особливостями предмету регулювання адміністративного права загальний спосіб формування правового режиму реалізації виконавчої влади.

Методи адміністративно-правового регулювання – сукупність правових засобів та способів, що використовуються уповноваженими суб’єктами для регулювання суспільних відносин в процесі реалізації виконавчої влади.

Таким чином можна констатувати, що методи адміністративно-правового регулювання реалізуються в рамках правового режиму, створеного за допомогою методу адміністративного права. Крім того, варто зауважити на тому, що метод адміністративного права має розглядатися суто з позицій методології правового регулювання. В той самий час метод адміністративно-правового регулювання було б більш коректно розглядати в контексті характеристики методів державного управління чи методів державного регулювання.

Література:

1. Теория государства и права. Учебник для юридических вузов и факультетов. Под ред. В.М. Корельского и В.Д. Перевалова. – М.: Издательская группа ИНФРА.М–НОРМА, 1997. – С. 261.
2. Марченко М.Н. Теория государства и права. Учебно–методическое пособие. – М.: ИКД «Зерцало–М», 2001. – 640 с.
3. Общая теория государства и права. Академический курс в 2–х томах. Под ред. Проф. Марченко М.Н. – Том 2. Теория права. – М.: Издательство «Зерцало», 2000. – 656 с.
4. Адміністративне право України. Академічний курс: підруч.: У двох томах: Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). – К.: „Юридична думка”, 2004. – 584 с.
5. Сорокин В.Д. Правовое регулирование: Предмет, метод, процесс (макроуровень). – СПб.: Издательство «Юридический центр Пресс», 2003. – С. 97–130.
6. Рукавишникова И.В. Метод в системе правового регулирования общественных отношений // Известия вузов. Правоведение. – 2003. – №1. – С. 217–222.

7. Алексеев С.С. Проблемы теории права. Курс лекций: В 2-х т. – Т. 1. Основные вопросы теории социалистического права. – Свердловск: Изд. Свердл. юрид. ин-та, 1972. – 369 с.
8. Бахрах Д.Н. Административное право: Учебник для вузов. – М.: Издательство БЕК, 1999. – С. 4–5.
9. Тертышников В.И. Гражданский процесс (курс лекций). – Харьков, 1994. – 154 с.
10. Адміністративне право України. Підручник / За заг. ред. С.В. Ківалова - Одеса: «Юридична література», 2003.- 893с.
11. Стеценко С.Г. Адміністративне право України. Навчальний посібник. – К.: Атіка, 2007.- 624с.
12. Адміністративне право України. Підручник для юридичних вузів і факультетів / За ред.. Ю.П. Битяка.- Харків: Право, 2000.-520 с.

Лук'янець, Д. Про співвідношення методу адміністративного права та методів адміністративно-правового регулювання [Текст] / Д. Лук'янець // Вісник Харківського національного університету ім. В.Н. Каразіна. Серія Право. - 2010. - № 845. - С. 288-291.

